

KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGENTASAN KEMISKINAN MELALUI PEMBANGUNAN DAN PENGELOLAAN IRIGASI

Regional Government Policy on Alleviating Poverty Through Irrigation Development and Management

Lien Damayanti¹⁾, Slamet Hartono²⁾, Suhatmini Hardyastuti²⁾, Dwidjono Hadi Darwanto²⁾

¹⁾ Program Studi Agribisnis, Fakultas Pertanian, Universitas Tadulako, Jl. Soekarno – Hatta Km 9 Palu 94118, Sulawesi Tengah Telp/Fax : 0451 – 429738. ²⁾ Program Studi Ekonomi Pertanian Universitas Gadjah Mada

ABSTRAK

In the current era, government has facilitated, trained and supported the implementation of irrigation development and management providing maximum opportunities to any region, by bringing forward the initiative, capacity, and the regional authority concerned in accordance with the economic and decentralization spirits. However, based on the present data, it is suggested that irrigation improvement program has not been able to absolutely alleviate poverty because irrigation is only one of supporting capitals in farming system. The research was conducted in Parigi Moutong from March 2009 to December 2010. Data was collected through survey aimed at: (1) analyzing poverty incidence and gap; (2) identifying government policy on irrigation development and management. The research results showed that: (1) based on the poverty incidences and gap analysis, Torue and South Parigi sub districts had populations of poor people of 55.89 and 49.36%, respectively, (2) the Central Sulawesi governmental policy on Water Resources and Irrigation Sector Management Program (WISMP) has been running for 3 years, which is currently a priority program in managing water/irrigation resources. Its implementation is needed in order to successfully create self-supported farmers in participative irrigation management by actively involving water user farmer groups (WUFG) directed to foster the sense of belonging. Thus, responsibility transfer in management can run smoothly and the realization of efficient, effective and sustainable irrigation based on self-supported farmer community belong to WUFG is achievable. The WISMP can reduce the poverty level 5% but it was not significant in alleviating poverty

Kata kunci : Irrigation, poverty, regional government policy.

PENDAHULUAN

Dalam pertanian, air irigasi adalah satu sumber vital untuk banyak aktivitas produktif dan pencaharian. Sebagai satu input produksi dalam pertanian, air irigasi adalah satu hal ‘yang baik’ dalam sosial ekonomi yang penting, dengan satu peran positif dalam pengurangan kemiskinan. Air irigasi juga dapat menjadi satu hal ‘yang buruk’ ketika dia mengarahkan pada masalah-masalah seperti penyakit yang disebabkan oleh air (malaria, schistosomiasis), dan degradasi lahan termasuk pengurangan

air dan kadar garam, polusi air dan perusakan yang terkait pada makhluk hidup dan ekosistem alam (eksternalitas negatif berhubungan dengan irigasi). Populasi orang miskin, yang dengan sumber daya yang terbatas masih tidak dapat mengadopsi ukuran-ukuran pencegahan dan pertahanan, paling dipengaruhi oleh akibat-akibat dari air sebagai satu hal ‘yang buruk’ dalam sosial ekonomi (Hussain *et al*, 2004).

Ketersediaan sumberdaya air dan lahan pertanian potensial semakin langka dan terbatas. Dalam kondisi sumberdaya air terbatas, sementara kebutuhan air untuk berbagi

kepentingan terus meningkat, menyebabkan permintaan terhadap air semakin kompetitif. Ketersediaan sumberdaya air yang semakin terbatas dan kompetitif tidak hanya akan berpengaruh negatif terhadap kehidupan sosial ekonomi (Rachman, 2009).

Pertumbuhan ekonomi dan peningkatan jumlah penduduk adalah faktor-faktor yang mempengaruhi permintaan air dimasa depan. Ada tiga kecenderungan yang diperkirakan akan terjadi pertama : permintaan air diluar sektor pertanian akan meningkat lebih cepat dibandingkan permintaan air disektor pertanian, kedua pergeseran permintaan terhadap komoditi pertanian akan menyebabkan pergeseran permintaan terhadap air di dalam sektor pertanian, ketiga pergeseran permintaan terhadap lahan juga akan mempengaruhi permintaan terhadap air (Pasandaran, 2005).

Pembiayaan pengelolaan jaringan irigasi yang berkesinambungan memerlukan keterpaduan yang holistik antara investasi jangka pendek (untuk kegiatan OP) dan jangka panjang untuk kegiatan rehabilitasi dari sistem irigasi. Terbatasnya kemampuan pemerintah dari segi dana untuk menangani kegiatan operasi dan pemeliharaan (OP) irigasi, maka pemerintah mencanangkan kebijakan iuran pengelolaan air (IPAIR) sepenuhnya dikelola oleh P3A. Tujuan IPAIR adalah untuk mencapai pemulihan biaya secara penuh atas biaya OP dari sistem jaringan irigasi. Hal ini merupakan tantangan dan peluang bagi P3A dalam memperluas kegiatan usaha ekonominya yang diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan para anggotanya. Untuk meningkatkan kapasitas P3A dalam mengelola jaringan irigasi secara mandiri, diperlukan adanya penyesuaian dalam fungsi kelembagaan P3A.

BAHAN DAN METODE

Pendekatan. Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian penjelasan. Menurut Singarimbun (1989), penelitian penjelasan adalah suatu penelitian yang menyoroti hubungan antar variabel-variabel penelitian dan menguji

hipotesa yang dirumuskan. Penelitian ini juga dinamakan penelitian penelitian pengujian hipotesa. Adapun desain penelitian ini adalah penelitian deskriptif survey yang bertujuan untuk mendeskriptifkan fakta-fakta, sifat-sifat, dan hubungan antar fenomena yang diteliti (Nazir, 1988).

Tahapan penelitian ini dimulai dengan mengumpulkan data, menyusun dan pada akhirnya dilakukan analisis. Pengumpulan data dengan menggunakan metode survey yaitu merupakan cara pengumpulan data dengan pengamatan atau penyelidikan yang kritis untuk mendapatkan keterangan yang terang dan baik terhadap suatu persoalan tertentu dan di dalam suatu daerah tertentu (Teken, 1965).

Metode Pengambilan Sampel dan Penentuan Jumlah Sampel. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang dikumpulkan dari pustaka dan instansi terkait. Metode pengumpulan data yang dipergunakan untuk memperoleh data sekunder adalah kepustakaan, sedangkan sumber data berasal dari Data Kemiskinan Susenas Kabupaten Parigi Moutong, BPS Kabupaten Parigi Moutong, Dinas Pertanian Kabupaten Parigi Moutong, serta beberapa data penunjang lainnya yang diperoleh dari instansi terkait.

Analisis Insiden Kemiskinan dan Kesenjangan Kemiskinan. Untuk mengetahui insiden kemiskinan dan kesenjangan kemiskinan di daerah irigasi Kabupaten Parigi Moutong dengan Metode perumusan beberapa alat analisis :

Insiden Kemiskinan. Menurut Todaro dan Smith (2003), Kemiskinan absolut dapat diukur dengan angka atau hitungan per kepala (*Headcount*), H untuk mengetahui seberapa banyak orang yang penghasilannya berada dibawah garis kemiskinan absolut, Y_p . Ketika hitungan kepala tersebut dianggap sebagai bagian dari populasi total N , kita memperoleh **indeks per kepala** (*Headcount index*), H/N .

Hitungan kepala adalah jumlah pada populasi yang miskin, yakni jumlah populasi

dimana konsumsi atau pendapatan berada dibawah garis kemiskinan.

n = jumlah populasi

q = jumlah kelompok miskin

$$H = \frac{q}{n}$$

Kesenjangan Kemiskinan. Kesenjangan kemiskinan menggambarkan kedalaman kemiskinan, yakni mean jarak yang memisahkan populasi dari garis kemiskinan, dengan mereka yang tak ditempatkan pada jarak nol. Dimana ada dua ukuran (a) Kesenjangan Kemiskinan (GP) dan (b) Kesenjangan Kemiskinan Kuadrat (P2).

$$P G = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_i}{z} \right]$$

$$P G = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left[\frac{z - y_i}{z} \right]^2$$

Dimana :

PG = kesenjangan kemiskinan

N = jumlah populasi

Yi = pendapatan individu

Z = garis kemiskinan

Menurut Ayalneh *et al.*, (2005), bahwa Indeks Kemiskinan FGT dapat digunakan untuk menguji luas kesulitan kemiskinan pedesaan. Indeks tersebut menyatakan bahwa hampir 40% rumahtangga hidup dibawah garis kemiskinan dengan rata-rata tingkat kemiskinan 0.047. Binari Logit memperkirakan faktor-faktor dibalik kemiskinan terus menerus dan mengindikasikan bahwa kemiskinan pedesaan terlalu kuat terhubung dengan kelalaian pemahaman hal seperti kekurangan sumbangan sumberdaya rumahtangga untuk aspek-aspek penting seperti lahan, tenaga kerja dan ternak.

Kebijakan Pemerintah Daerah tentang Pembangunan dan Pengelolaan Irigasi di Kabupaten Parigi Moutong. Untuk mengetahui tujuan Kebijakan Pemerintah Daerah tentang pembangunan dan

perbaikan irigasi dilakukan wawancara dengan instansi terkait. Dalam hal ini wawancara dilakukan pada Dinas PU, Bappeda, dan Dinas Pertanian Kabupaten Parigi Moutong.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Insiden dan Kesenjangan Kemiskinan. Analisis Insiden dan Kesenjangan Kemiskinan merupakan analisis yang menunjukkan tingkat kemiskinan petani pada area irigasi di Kabupaten Parigi Moutong Artinya dapat menunjukkan tingkat kemiskinan petani pada masing-masing daerah irigasi di Kabupaten Parigi Moutong seperti disajikan pada (Tabel 1).

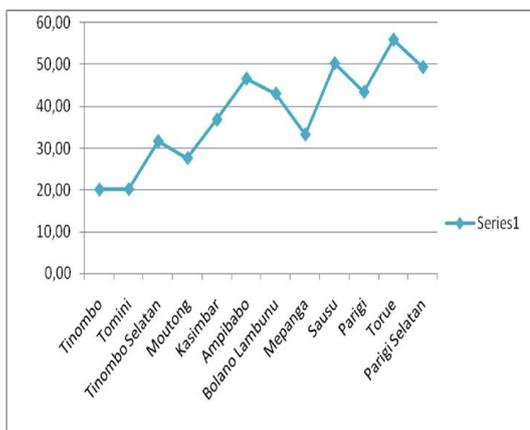
Tabel 1. Indeks Kemiskinan dan Kesenjangan Kemiskinan di Kabupaten Parigi Moutong Tahun 2010

Kode Peringkat	Kecamatan	Miskin (%)
1	Tinombo	20,08
2	Tomini	20,19
3	Tinombo Selatan	31,68
4	Moutong	27,63
5	Kasimbar	36,82
6	Ampibabo	46,59
7	Bolano Lambunu	43,03
8	Mepanga	33,28
9	Sausu	50,26
10	Parigi	43,41
11	Torue	55,89
12	Parigi Selatan	49,36

Sumber : Data Sekunder Olahan, 2010

Berdasarkan tabel 1 diatas menunjukkan bahwa Kecamatan Torue dan Kecamatan Parigi Selatan memiliki jumlah penduduk miskin sebesar 55,89% untuk Kecamatan Torue dan 49,36 % untuk Kecamatan Parigi Selatan. Jika dilihat dari data yang ada mengindikasikan bahwa dengan adanya program perbaikan irigasi belum mampu menuntaskan kemiskinan secara absolut, hal ini dikarenakan irigasi hanya merupakan salah satu modal pendukung dalam suatu usahatani. Hal ini sejalan dengan pendapat Supadmo (2003), yang menyatakan bahwa Pemenuhan kebutuhan irigasi ternyata belum

mampu menuntaskan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan petani. Sejak dilakukan pembangunan hingga saat ini terbukti kegagalan-kegagalan dari irigasi untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Pengukuran kriteria kemiskinan ini berdasarkan indeks kemiskinan yakni banyaknya jumlah kelompok miskin dibagi dengan jumlah populasi, nilai yang didapatkan berdasarkan data BPS Kabupaten/Kota tahun 2006.



Gambar 1. Kelompok Kecamatan Miskin di Kabupaten Parigi Moutong

Kemiskinan bukan hanya sederetan angka, tetapi menyangkut nyawa jutaan rakyat miskin, terutama masyarakat yang tinggal dipedesaan, kawasan pesisir dan kawasan tertinggal, sehingga masalah kemiskinan menyentuh langsung nilai-nilai kemanusiaan, kesetaraan dan keadilan. Keberadaan masyarakat pedesaan sampai saat ini masih banyak yang belum mampu beranjak dari himpitan kemiskinannya karena kemiskinan yang terjadi bukan hanya karena rendahnya pendapatan, keterbatasan sarana dan prasarana tetapi juga menyangkut kerentanan dan kerawanan orang atau sekelompok orang, baik laki-laki maupun perempuan untuk menjadi miskin bila terjadi guncangan ekonomi. Oleh karena itu masalah kemiskinan berkaitan erat dengan tidak terpenuhinya kebutuhan sarana produksi salah satu diantaranya adalah irigasi yang dapat berfungsi dengan baik. Hanya saja pada saat ini pembangunan dan pengelolaan irigasi masih sulit untuk dilakukan secara efisien ditingkat petani,

oleh karena itu membutuhkan kebijakan dari pemerintah dalam membantu petani menyelesaikan masalah irigasi sehingga produksi dan pendapatan dapat meningkat.

Tabel 2. Garis kemiskinan dan Angka Kemiskinan Kabupaten Parigi Moutong dan Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2008

Daerah	Garis Kemiskinan (Rupiah/Kapita/Bulan)	Angka Kemiskinan (persen)
Kabupaten Parigi Moutong	167.120	21,93
Provinsi Sulawesi Tengah	179.165	20,63

Sumber : Susenas tahun 2008

Kebijakan Pemerintah Daerah tentang Pembangunan dan Pengelolaan Irigasi. Perkembangan reformasi kebijakan irigasi sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang No 7 Tahun 2004 tentang Sumberdaya Air dan Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2006 tentang Irigasi antara lain diarahkan untuk memperkuat Kelembagaan Pengelolaan Irigasi (KPI).

Untuk Kegiatan WISMP APL I yang diselenggarakan di Provinsi Sulawesi Tengah dengan Uraian program antara lain membantu Pemerintah Daerah dalam mengembangkan program peningkatan kemampuan yang dibutuhkan untuk memperkuat keberlanjutan program reformasi dibidang pengelolaan sumber daya air dan pengelolaan irigasi. Kegiatan program peningkatan kemampuan kelembagaan (*capacity building*) akan melibatkan tidak hanya bagi aparat pemerintah daerah namun juga melibatkan masyarakat khususnya petani pemakai air. Keberhasilan kegiatan ini sangat tergantung dari kesamaan persepsi, adanya komitmen dan kepedulian dari seluruh unsur yang terkait dengan program ini. Sesuai dengan spirit ekonomi dan desentralisasi dalam pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan irigasi pada era sekarang ini pemerintah melakukan fasilitasi, pembinaan dan dukungan, dengan memberi peluang yang

sebesar-besarnya kepada daerah, dengan mengedepankan inisiatif, kapasitas, dan kewenangan daerah yang bersangkutan.

Kebijakan pengelolaan irigasi sebelumnya pada era Orde Baru belum sepenuhnya melibatkan peran serta masyarakat petani dalam pelaksanaan program maupun proyek irigasi dan kebijakan lebih dominan bersifat top down. Hal tersebut tercermin dari program ataupun berbagai proyek pemerintah khususnya masalah pengairan dan irigasi yang dilaksanakan tanpa memperhatikan kebutuhan dan keinginan lokal dimana terkesan masyarakat petani hanya merupakan obyek dari pembangunan. Pembangunan lebih cenderung diarahkan pada pembangunan fisik prasarana dibanding pembangunan sumberdaya masyarakat petani, baik dalam mengembangkan kelembagaan/organisasinya ataupun pembentukan kelembagaannya serta peningkatan sumber daya yang dimiliki. Kenyataan ini pada tingkat masyarakat masih sangat lemah sehingga sangat memerlukan perhatian khusus agar kemampuan sumber daya yang dimiliki petani dapat meningkat dan seimbang antara kemampuan dibidang teknis keirigasian, kelembagaan/organisasi serta sumberdaya yang dimiliki.

Dengan dilakukannya kebijakan pengelolaan irigasi yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang irigasi, hubungannya dengan lingkup kegiatan/program WISMP APL I mencakup 5 (lima) prinsip dasar ditetapkan berdasarkan program reformasi pengelolaan irigasi, yang mencakup :

- a. Redefenisi wewenang, tugas dan tanggung jawab Lembaga Pengelola Irigasi
- b. Pemberdayaan masyarakat petani pemakai air melalui penguatan organisasi Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A)
- c. Partisipasi petani dalam pengelolaan irigasi
- d. Penyediaan pembiayaan pengelolaan irigasi dan terselenggaranya dana Iuran Pengelolaan Irigasi (IPAIR)
- e. Penyelenggaraan keberlanjutan sistem irigasi

Kelima butir kebijakan tersebut mempunyai makna pemberdayaan masyarakat dengan

memberikan peran yang lebih besar pada masyarakat pemanfaatan dalam pembangunan dan pengelolaan irigasi.

Maksud penyelenggaraan Program WISMP APL I adalah membantu Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam rangka Pemantapan dan pencapaian tujuan program reformasi kebijakan sektor Sumberdaya Air dan irigasi secara lebih komperhensif, serta pengembangan program peningkatan kemampuan yang dibutuhkan untuk memperkuat kelanjutan kerangka kelembagaan WATSAL. Tujuan Program WISMP APL I sebagaimana tertuang dalam Project Managemen Manual (PMM) secara umum antara lain untuk memperjelas pembagian kewenangan antara tingkat pemerintah, mendorong kerjasama antar pemerintah daerah dan antar pemerintah pusat, menata kelembagaan antar pemerintah daerah dan pusat, meningkatkan kualitas aparatur pemerintah, meningkatkan kapasitas keuangan pemerintah daerah khususnya dibidang pengelolaan sumberdaya air serta rehabilitasi prasarana sungai prioritas dan jaringan irigasi, melalui proses peningkatan kemampuan yang meliputi :

- 1) Memperbaiki pemerintahan, penyempurnaan system pengaturan, pengelolaan lembaga, keberlanjutan fiscal, perencanaan dan kinerja dalam pengelolaan sumberdaya air dan irigasi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku
- 2) Fasilitas untuk meningkatkan produktivitas fisik dan ekonomi pertanian irigasi, dan
- 3) Mengembangkan proyek WISMP APL I

Secara umum kebijakan pengaturan irigasi yang dikeluarkan pemerintah memuat tentang perlindungan sumberdaya air dan pengaturan pemanfaatannya. Perubahan fenomenal terlihat dari kebijakan pemerintah terbaru dalam pengelolaan air irigasi yaitu *Inpres No.3/1999* tentang pembaharuan kebijakan pengelolaan irigasi yang memuat 5 (lima) isi pokok sebagai berikut : (1) Redefinisi tugas dan tanggung jawab lembaga pengelola irigasi, (2) Pemberdayaan Perkumpulan Petani Pemakai Air, (3) Penyerahan Pengelolaan Irigasi (PPI) kepada

P3A, (4) Pembiayaan operasional dan pemeliharaan (OP) jaringan irigasi melalui IPAIR, dan (5) keberlanjutan sistem irigasi. Terlaksananya pembaharuan kebijakan pengelolaan irigasi ini sangat bergantung pada upaya pemerintah dalam pemberdayaan P3A, khususnya menyangkut tiga aspek pokok yaitu: (1) penyerahan pengelolaan irigasi (PPI), (2) pelaksanaan IPAIR, dan (3) pembiayaan pengelolaan jaringan irigasi (Rachman. B., *et al*, 2000).

Dari sisi petani (P3A) pelaksanaan PPI dapat memberi manfaat sebagai berikut: (a) meningkatkan kemampuan P3A sebagai lembaga petani yang mandiri, dan mampu menyelesaikan permasalahan yang dihadapi, dan (b) petani mempunyai kewenangan dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan dana IPAIR. Sedangkan dari sisi pemerintah adalah : (a) beban pemerintah daerah dalam kegiatan OP jaringan berkurang, (b) pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator, dan (c) pemerintah bersifat koordinatif dan menjaga keberlanjutan sumberdaya air.

Implementasi kebijakan pemerintah tersebut membawa perubahan besar dalam pola pengelolaan irigasi, baik dalam aspek peran dan tanggung jawab lembaga pengelola irigasi serta pendanaan terhadap kegiatan OP jaringan irigasi. Mengingat setiap daerah memiliki kondisi teknis jaringan dan sosiokultur yang beragam, maka perlu adanya pedoman penyerahan pengelolaan irigasi (PPI) secara jelas dan rinci sesuai dengan kondisi dan situasi daerahnya. Dengan adanya pedoman tersebut diharapkan dapat terwujud pelaksanaan OP jaringan irigasi yang efisien dan efektif serta berkelanjutan melalui peran aktif masyarakat dan pemberdayaan kelembagaan P3A/P3A Gabungan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Hasil penelitian ini memberikan kesimpulan sebagai berikut :

1. Pemerintah Daerah dalam mendukung pemecahan masalah irigasi untuk meningkatkan produksi padi mengeluarkan kebijakan dalam bentuk program *Water Resources and Irrigation Management Program* (WISMP).
2. Tingkat kemiskinan di daerah penelitian berdasarkan perhitungan indeks kemiskinan dan kesenjangan kemiskinan diperoleh hasil adalah sebagai berikut Kecamatan Torue penduduk miskin sebesar (55,89%) dan Kecamatan Parigi Selatan sebesar (49,36 %)

Saran

1. Dalam rangka pencapaian sasaran peningkatan kesejahteraan petani melalui pembangunan, pengelolaan dan perbaikan irigasi, salah satu upaya yang harus dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tengah dan Kabupaten/Kota melalui pembinaan dari instansi/dinas terkait, yaitu terus menumbuhkan kesadaran di kalangan petani, terutama kaitannya dengan pengelolaan irigasi secara partisipatif.
2. Dalam upaya pengembangan dan pengelolaan irigasi yang bertujuan untuk mewujudkan kemanfaatan air dalam bidang pertanian, perlu dilakukan secara partisipatif, terpadu, berwawasan lingkungan hidup, transparan, akuntabel dan berkeadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Husain, I. and Hanjra, A.M., 2004. *Irrigation and Poverty Alleviation : Review of the Empirical Evidence*. Journal Irrigation and Drainage 53 : 1-15. International Water Management Institute, Colombo, Sri Langka.
- Nasir, M., 2005. *Metode Penelitian*. Cetakan keenam Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Pasandaran, E., 2005. *Reformasi Irigasi dalam Kerangka Pengelolaan Terpadu Sumberdaya Air*. J. Analisis Kebijakan Pertanian, Vol.3 No.3 (hal : 217-235), Bogor.

- Rahman B., Ketut Kariyasa dan M. Mardiharini. 2000. *Analisis Sistem Kelembagaan Jaringan Air serta Sikap dan Prilaku Petani Pemakai Air*. Laporan Teknis Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat. Bogor
- Rahman, B., 2009. *Kebijakan Sistem Kelembagaan Pengelolaan Sistem Irigasi*. J. Analisis Kebijakan Pertanian, Vol.7 No.1(hal : 1-9), Bogor.
- Supadmo Arif, Sigit, 2003. *Modernisasi irigasi, Pembaharuan Kebijakan Pengelolaan Irigasi (PKPI) dan Kebutuhan Riset Tentang irigasi di Masa Depan*. Makalah disajikan dalam pertemuan singkat di Balai Keteknikan Pertanian, Departemen Pertanian, Jakarta, 12 Agustus 2003.
- Singarimbun, M., dan S. Effendi, 1989. *Metode Penelitian Survey*, LP3ES. Jakarta
- Todaro, M.P., and Smith, 2003. *Pembangunan Ekonomi Dunia ketiga Edisi Kedelapan*. Penerbit Erlangga, Jakarta.